Der Beamtenstreik.

Auszug

aus einer Schrift

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde

bei der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Schlesischen Friedrich Wilhelms-Universität
zu Breslau

vorgelegt von

Otto Löwenfeld.

1923.

Gedruckt mit Genehmigung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.
Referent: Professor Dr. Heilborn.

Den Streik definieren wir als die zu Kampfzwecken unternommene gemeinsame Arbeitseinstellung einer relativ großen Anzahl von Personen eines Berufes, eines Standes oder einer Klasse mit der Absicht, die Arbeit nach erreichtem Ziele wieder aufzunehmen.

Bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurde der Streik in allen Kulturstaaten strafrechtlich verfolgt. Die wachsende industrielle Entwicklung Europas zu Anfang des 19. Jahrhunderts machte es mehr und mehr notwendig, den industriellen Arbeitern zum Schutze gegen die überhandnehmende Macht des Unternehmertums die sog. Koalitionsfreiheit zu geben, d. h. gemäß der Definition der RGewO. in § 152 das Recht, Verabredungen zu treffen und Vereinigungen zu bilden „zum Behufe der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere mittels Einstellung der Arbeit".

Das Reichsvereinsgesetz vom 19. 4. 08 setzt die Grenzen der polizeilichen Einwirkung gegenüber Vereinen und Versammlungen fest, nachdem in § 1 allen Reichsangehörigen das Recht gesichert ist, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine zu bilden und sich zu versammeln. Ob hierin auch die sog. Koalitionsfreiheit enthalten ist, ist bestritten.

Erst die Novemberrevolutions 1918 beseitigte die letzten Beschränkungen des Vereins und Versammlungsrechts und hob die Strafbestimmungen, die sich gegen Koalition, Kontraktbruch und Streik der Landarbeiter und des Gesindes richteten, auf. Es geschah dies durch den „Aufruf des Rats der Volksbeauftragten an das Deutsche Volk" vom 12. 11. 1918 in Ziff. 2. u. 8.

Die rechtliche Gültigkeit dieser Verordnung wird durch das „Übergangsgesetz" vom 4. 3. 19. bestätigt.

In der Reichsverfassung vom 11. 8. 19. wird in Art. 123 Abs. 1 das unbeschränkte Versammlungsrecht, in Art. 124 die unbeschränkte Vereinsfreiheit, in Art. 159 die unbeschränkte Koaltionsfreiheit nochmals garantiert.

Zusammenfassend können wir feststellen, daß das Vereins- und Versammlungsrecht und die Koalitionsfreiheit im heutigen Deutschen Reiche, von vorübergehenden Ausnahmegesetzen und Verordnungen abgesehen, unbeschränkt sind. Desgleichen unterliegen Streik und Kontraktbruch keiner Berufsgruppe und keines Standes, mit Ausnahme der in den §§ 298, 329 RSTGB. behandelten Fällen, einer strafrechtlichen Verfolgung.

Aus diesem Grunde aber von einem besonderen Streik-„recht" zu sprechen, ist irrig. Zwar wird der Streik strafrechtlich nicht mehr verfolgt, er bleibt aber, falls er unter Kontraktbruch geschieht, widerrechtlich und verpflichtet daher anch zivilrechtlich zum Schadensersatz.

All diese allgemeinen Rechtsgrundsätze betr. Vereins- und Versammlungsrecht, Koalitionsfreiheit, Kontraktbruch und Streik finden auf alle Reichsangehörigen, also auch auf die öffentlichen Beamten Anwendung.

Unter einem Beamten verstehen wir denjenigen, welcher zu einem politischen Gemeinwesen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis steht, das auf Amtsführung gerichtet ist.

In der Begründung des Beamtenverhältnisses, d. h. in der Anstellung des Beamten ist nach herrschender Lehre ein einseitiger

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK

Staatshoheitsakt zu erblicken, doch glauben wir uns der insbesondere von Laband vertretenen Lehre anschließen zu müssen, die uns zu einem Ergebnis führt, daß u. E. mehr moderner Auffassung entspricht. Nach Laband beruht der Anstellungsakt auf öffentlichrechtlichem Vertrage und nur die Uebertragung des Amts auf einseitigem Staatshoheitsakt.

Der Dienstvertrag des Beamten ist infolge seiner öffentlichrechtlichen Natur und wegen seiner besonderen Wichtigkeit für das Staatswohl durch bes. Gesetze geregelt. In diesem gesetzlich festgelegten Dienstvertrage unterwirft sich der Beamte einem besonderen Disziplinarrecht. Neben den allgemeinen Gesetzen sind diese disziplinarrechtlichen Bestimmungen zur Beurteilung eines Beamtenstreiks heranzuziehen.

Das Disziplinarrecht der Reichsbeamten wird geregelt durch das Reichsbeamtengesetz vom 31. 3. 73. (Fassung vom 17. 5. 07.), das der preußischen Beamten durch das „Gesetz, betreffend die Dienstverhältnisse der nicht richterlichen Beamten, die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand“ vom 11. 6. 52 und das „Gesetz, betreffend die Dienstverhältnisse der Richter und die unfreiwillige Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand“ vom 7. 5. 51.

Durch die Disziplinargesetze werden den öffentlichen Beamten gewisse Pflichten auferlegt, die gewisse Rechte, die ihm als Reichsangehörigen zustehen, entsprechend seiner Sonderstellung, beschränken. Eine Verletzung dieser Pflichten kann für ihn daher auch nur Aenderung bzw. Aberkennung seiner Sonderstellung, d. h. seiner Beamtenstellung, zur Folge haben.

Vor der Novemberrevolution waren die Beamten in Bezug auf die Ausübung des Vereins- und Versammlungsrechtes entgegen § 1 RVereinsG. eingeschränkt. Ihre Teilnahme an Vereinen, deren Zwecke den staatlichen oder dienstlichen Interessen zuwiderliefen, wurde nicht geduldet; desgleichen hatten sie sich bei der Teilnahme von Versammlungen „die durch ihre Stellung gebotene Zurückhaltung“ aufzuerlegen. Man folgerte dies aus § 10 RBeamtG., § 2 Pr. DisziplG. v. 21. 7. 52 und § 1 Pr. DisziplG. v. 7. 5. 51.

Auch die Koalitionsfreiheit wurde folgerichtig den Beamten nicht zugestanden.

Ein Streik der Beamten kam praktisch nicht in Frage und ist auch theoretisch kaum erörtert worden.

Die Novemberrevolution gab durch den „Aufruf des Rats der Volksbeauftragten an das Deutsche Volk“ vom 12. 11. 1918 in Ziff. 2 ausdrücklich auch den Beamten unbeschränktes Vereins- und Versammlungsrecht. Die Reichsverfassung bestätigt dies allgemeingültig in den Art. 123, 124. Die Koalitionsfreiheit, allgemeingültig in Art. 159 festgesetzt, wird den Beamten in Art. 130 noch besonders garantiert.

Es wird nun des öfteren aus der den Beamten jetzt zweifellos zustehenden Koalitionsfreiheit gefolgert, daß auch der Streik der Beamtenschaft gestattet ist, ohne für die Teilnehmer nachteilige Folge irgendwelcher Art nachsichzuziehen. Diese Annahme beruht auf der, wie schon oben festgestellt, irrigen Voraussetzung,

daß in der Koalitionsfreiheit ein besonderes Recht auf Streik enthalten sei. Im Falle eines Streiks, den der Beamte ja nur unter Kontraktbruch begehen kann, kann ihn zwar sein Arbeitgeber, der Staat, nicht durch einfache Erklärung entlassen — dies ergibt sich insbesondere aus Art. 129 Abs. 2 Reichsverf., wie auch aus den Disziplinarges. —, er kann aber gemäß § 10 i. Vbdg. n. 72 RBeamtG., § 2 Pr. DisziplG. v. 21. 7. 52 und § 1 Pr. DisziplG. v. 7. 5. 51 das Disziplinarverfahren gegen ihn einleiten.

In der Strafzumessung ist dem Disziplinarrichter völlig freie Hand gelassen gemäß § 76 RBeamtG., § 17 Pr. DisziplG. v. 21. 7. 52, § 16 Pr. DisziplG. v. 7. 5. 51, damit er in jedem Einzelfalle den besonderen Umständen in weitgehendstem Maße Rechnung tragen kann.

Die §§ 14 Abs. 3 RBeamtG., 8 u. 9 Pr. DisziplG. v. 21. 7. 52, 7 u. 8 Pr. DisziplG. v. 7. 5. 51 — der einzige Fall, in dem die Disziplinargesetze eine genau bestimmte Strafe festsetzen — behandeln nur unerlaubte Entfernung einzelner vom Amte, nicht aber vorsätzliches planmäßiges Fernbleiben ganzer Beamtengruppen.

Der Streik kann also für den Beamten infolge des Disziplinarverfahrens die schwerwiegendsten Nachteile zur Folge haben. Er ist in Bezug auf Streik weit schlechter gestellt, als der freie Angestellte oder Arbeiter, für den selbst ein verlorener Streik doch fast immer nur ganz vorübergehende Nachteile zur Folge haben wird.

Dies ist vom wirtschaftlichen Standpunkt aus eine Selbstverständlichkeit, im Interesse des Staatswohls eine Notwendigkeit. Denn der Beamte ist wirtschaftlich gegen jede Gefahr geschützt, der Staat sorgt für ihn und auch noch für seine Hinterbliebenen. Der Angestellte und ganz besonders der Arbeiter ist dagegen ganz auf sich selber gestellt. Größere Rechte bedingen auch größere Verpflichtungen.

Dem Streik gleichzusetzen ist die sog. passive Resistenz, die ja auch gleiche Ziele verfolgt.

Aus dem Eid des Beamten sind besondere Folgerungen im Falle eines Streiks nicht zu ziehen, da der Eid nur Uebernahme bereits vorhandener Verpflichtungen bedeutet, d. h. der Dienstpflichten des Beamten, deren Verletzung, wie oben festgestellt, schon an sich disziplinarrechtlich geahndet wird.

Streng zu scheiden vom Beamtenstreik ist die genehmigte Dienstverweigerung, wie wir sie im März 1920 während des Kapp-Putsches erlebten. Da die bestehende Regierung noch im Besitze der tatsächlichen Macht war, hatte die Beamtenschaft der verfassungswidrigen Regierung von Kapp gegenüber keinerlei Verpflichtungen und vollkommen das Recht, die Arbeit einzustellen.

Wegen der Gefahren, die ein Beamtenstreik für das Staatswohl und für die Volkswirtschaft mit sich bringt, ist es zum mindesten erwägenswert, ob diesem nicht noch durch ein strafrechtliches Verbot vorgebeugt werden sollte, wie das teilweise im Ausland geschehen ist.